



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 297/2020

S/REF: 001-041541

N/REF: R/0297/2020; 100-003744

Fecha: La de la firma

Reclamante:

Dirección:

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Información solicitada: Comunicaciones con empresa de seguridad Aeropuerto de Madrid e informes vigilante de seguridad

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, través del Portal de la Transparencia, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), y con fecha 3 de marzo de 2020, la siguiente información:

Copia de las comunicaciones, cualquiera que sea el soporte documental, dirigidas a la empresa concesionaria de la Seguridad en las instalaciones del Aeropuerto de Madrid-Barajas Adolfo Suárez, ILUNION, durante el presente año 2020.

¹ <https://www.boe.es/busca/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Referido a las manifestaciones aparecidas en prensa de un vigilante de seguridad, aludiendo a la persecución de la empresa a raíz del incidente con el Ministro ██████████ y acompañantes tras la visita de ██████████ solicita copia de los informes, comunicados públicos o cualquier tipo de soporte documental realizada por AENA en relación al comportamiento del vigilante de seguridad mencionado en el episodio referido y en su caso desmentida oficial de AENA.

Copia de los informes, comunicaciones o cualquier otro soporte documental presentados por la empresa de seguridad ILUNION, en relación a la mencionada visita del Ministro y acompañantes.

2. Mediante resolución de 22 junio de 2020, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA respondió a la solicitante lo siguiente:

El artículo 18.1.b de la LTAIPBG establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes «Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.», con lo que las comunicaciones entre AENA y la empresa ILUNION tienen carácter auxiliar y no pueden ser facilitadas.

En cuanto a cualquier informe interno realizado por AENA sobre el desempeño laboral de cualquier miembro del personal que pudiera trabajar en las instalaciones aeroportuarias, ha de entenderse que dicho documento contendría datos de carácter personal, que no son susceptibles de anonimización, y cuya divulgación podría constituir un perjuicio para el afectado, su entorno y su carrera profesional; con lo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la LTAIPBG, el derecho a la protección de datos del afectado prevalecería sobre el interés público de la divulgación de la información.

En cuanto a los comunicados públicos de AENA, puede consultar todas las notas de prensa de la compañía en la dirección:

<http://www.aena.es/es/corporativa/prensa.html>

En cuanto a cualquier informe de seguridad que pudiera haber sido emitida por la empresa de seguridad, ha de mencionarse que podría contener información sobre las instalaciones aeroportuarias, vías de acceso, localización de las cámaras, etc. Esta información es

sensible para la seguridad de la infraestructura y no puede hacerse pública, con lo que se deniega el acceso en aplicación del artículo 14.1.d de la LTAIPBG.

3. Ante la citada contestación, la solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIPBG](#)², una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 25 de junio de 2020 y el siguiente contenido:

(...)SEGUNDO: Que se inadmite la solicitud por el hecho de ser los informes solicitados INFORMACIÓN DE CARÁTER AUXILIAR, art. 18.1.b. Entendemos que tal causa es inaplicable, dado que no hemos solicitado la información auxiliar de un informe concreto, sino el informe, y si tal existe, como no niega la resolución, ha de ser entregado el informe para cuya elaboración se han usado los informes que la resolución declara auxiliares.

Si por el contrario dicho informe no existe, habrán de entregarnos las comunicaciones que declaran auxiliares, dado que no se puede ser auxiliar o subsidiaria de nada, en todo caso, tendrá carácter principal.

Aluden igualmente, no sabemos si como fundamento de la inadmisión porque no lo motivan, a la imposibilidad de anonimización; entendemos al respecto que siempre es posible la misma; no interesa la identidad de los empleados sino los informes sobre determinadas conductas, muy relevantes, y que han sido referenciados en diversos medios de comunicación, en cualquier caso la resolución denegatoria no realiza ninguna referencia al juicio de ponderación necesario para aplicar el art. 15.

En cuanto a la tercera causa, no se han solicitado informes sobre la seguridad de las instalaciones sino informes sobre una visita concreta. Entendemos que la información sensible que pudiera contener referida a cámaras de seguridad, vías de acceso (que no se han pedido) instalaciones aeroportuarias (que tampoco son objeto de la pregunta) son informaciones que serán en todo caso residuales en relación con la información solicitada, que en caso de existir, pueden ser perfectamente ocultadas o anonimizadas.

Hay que considerar que dicha causa de limitación de derecho de acceso a la información no opera de forma automática como ha hecho el Ministerio; antes al contrario deberá justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicada.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&in=1#s24>

4. Con fecha 29 de junio de 2020, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito con registro de entrada el 22 de julio de 2020, el citado Departamento Ministerial realizó las siguientes alegaciones:

Por parte de este Departamento se realizan las siguientes alegaciones:

Primero.- Información de carácter auxiliar.

(...)

Estas comunicaciones no forman parte de ningún procedimiento administrativo que concluya con una resolución o con un informe final que exprese la voluntad del órgano correspondiente. Y menos aún, que constituyan en sí mismos, como se señala en la reclamación, un documento con la naturaleza de informe o resolución en el sentido administrativo del término.

Por tanto, se trataría de opiniones y valoraciones de naturaleza auxiliar o de apoyo a la actividad que, incluso, pueden haber sido matizadas o corregidas por otras vías, pudiendo llevar a confusión o equívoco en caso de facilitarse.

Segundo.- Seguridad de la infraestructura.

(...)

Al contrario de lo que se señala en la reclamación, a juicio de este Departamento, lógicamente, cualquier "informe" de la empresa de seguridad sobre una actividad determinada en el aeropuerto (en este caso sobre la visita referenciada), tiene la consideración de "informe de seguridad", toda vez que la empresa no está contratada para otra finalidad distinta.

Aunque en la reclamación se alega que "no se han solicitado informes sobre la seguridad de las instalaciones sino informes sobre una visita concreta", este Departamento considera que cualquier informe de seguridad emitido por la empresa de seguridad, ya sea de la seguridad global de la infraestructura o de un caso concreto que requiriese de un tratamiento especial, contiene información de seguridad de una infraestructura sensible como es un aeropuerto de interés general.

La "información sensible que pudiera contener referida a cámaras de seguridad, vías de acceso [...], instalaciones aeroportuarias [...]", a diferencia de lo que alega la reclamante, no se considera que pueda calificarse como "informaciones residuales", sino que, por el contrario, se considera que es contenido esencial de un informe sobre seguridad de una infraestructura (por ejemplo: datos de ubicación de las cámaras, rutas de acceso, colocación del personal de seguridad, bloqueo y desbloqueo de puertas, etc.).

Debe tenerse en cuenta que el Aeropuerto de Madrid-Barajas Adolfo Suárez es un aeropuerto de interés general, el de más tráfico en España siendo un "hub" internacional, que debe mantener las máximas condiciones de seguridad frente a actos ilícitos, por lo que se debe ser extremadamente estricto para garantizar que no se produce ningún menoscabo en las condiciones de seguridad establecidas.

Tercero.- Protección de datos de carácter personal.

(...)

En cuanto a la imposibilidad de anonimización de la información solicitada, al contrario de lo manifestado por la reclamante que considera que toda información es susceptible de la misma, este Departamento considera que "la copia de los informes [...] comunicados públicos o cualquier tipo de soporte documental realizada por AENA en relación al comportamiento del vigilante de seguridad mencionado", al referirse a los informes relativos a un empleado determinado de la plantilla de la empresa de seguridad, no se puede anonimizar ya que, de base, se sabe que es de una persona concreta de la que trata el informe.

Cuarto.- Otras causas concurrentes.

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que, adicionalmente a las causas de denegación formuladas, concurren en el presente caso otras supuestas denegatorias de la solicitud, en virtud de lo dispuesto en la LTAIPBG, que se solicita se tengan en cuenta por ese Consejo en la resolución de la reclamación formulada:

1. Se encuentra a disposición de la autoridad judicial como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020, determinada información sobre los hechos a los que se refiere la solicitud, lo que implica, a juicio de este Departamento, tanto la aplicación de la causa de denegación del artículo 14.1 f) ("La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva"), como también, por conexión, con la causa de denegación del

artículo 14.1. e) ("La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios").

En este sentido, cabe recordar que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que determina "ex lege", que la información contenida en diligencias previas tiene carácter reservado, prohibiendo su divulgación y determinando, incluso, responsabilidades penales para los funcionarios públicos que desvelaran las mismas: (...)

Debe tenerse en cuenta que las diligencias previas abiertas forman parte de unas actuaciones en el orden jurisdiccional penal, por lo que, deben quedar reforzados los derechos derivados del derecho a tutela judicial efectiva garantizados en el artículo 24 de la Constitución Española, y en particular los derechos de defensa y de presunción de inocencia.

II. En el supuesto de que alguna de la información solicitada procediera de las cámaras de seguridad del aeropuerto, sería preciso realizar la ponderación, caso por caso, que establece el artículo 15 LTAIPBG en relación con los derechos a la protección de carácter personal que estuvieran afectados.

De acuerdo con lo establecido en el apartado segundo de la disposición adicional primera de la LTAIPBG, «Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información».

El acceso a la información de las cámaras de seguridad está regulado por una Ley específica, la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. En el artículo 42.4 de la citada Ley se indica que «Las grabaciones realizadas por los sistemas de videovigilancia no podrán destinarse a un uso distinto del de su finalidad [...]». Asimismo, el apartado 5 del mismo artículo indica que «La monitorización, grabación, tratamiento y registro de imágenes y sonidos por parte de los sistemas de videovigilancia estará sometida a lo previsto en la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, y especialmente a los principios de proporcionalidad, idoneidad e intervención mínima.»

La finalidad para la que se usa la grabación de imágenes con cámaras de seguridad en los aeropuertos, tal y como se recoge en la web de AENA informando sobre la política de privacidad de las mismas (<http://www.aena.es/es/politica-privacidad.html>), consiste en el



"...control y vigilancia de la explotación aeroportuaria (operación y mantenimiento) y de seguridad, protección de personas y bienes que se hallen en las instalaciones aeroportuarias..."

Dado que la grabación de videovigilancia contiene información de carácter personal (imágenes personales) que es difícil de anonimizar, la cesión a un tercero, en este caso a la reclamante, obligaría a la ponderación de los derechos y libertades que se vean afectados, ya que, en este caso, es público y notorio que tras la cesión de las imágenes de videovigilancia se puede producir un evidente menoscabo en la imagen pública de los que figuran en la misma, sin que se advierta que los beneficios de tal entrega compensen el daño que se genera, más aún cuando las imágenes están en posesión de una autoridad judicial.

III. Finalmente, al afectar los hechos a un miembro de un gobierno de otro país, podría causar un perjuicio en las relaciones exteriores españolas con dicho gobierno extranjero, con lo que procedería la denegación de la información solicitada en base al artículo 14.1.c LTAIPBG.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20131206&tn=1#a12>

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación del presente expediente, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma⁵ para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.
4. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar con carácter previo que la solicitud de información contiene tres partes u objetos de solicitud de información que la Administración ha inadmitido y denegado en base a causas de inadmisión y límites diferentes.

En primer lugar, en relación con la solicitud de la *Copia de las comunicaciones*, dirigidas a la *empresa concesionaria de la Seguridad en las instalaciones del Aeropuerto de Madrid-Barajas Adolfo Suárez, ILUNION*, durante el presente año 2020, la Administración ha considerado de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Referidas a información que tengan carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.* Argumenta la Administración en vía de alegaciones, porque en su resolución se limita a indicarlo, que *no forman parte de ningún procedimiento administrativo que concluya con una resolución o con un informe final que exprese la voluntad del órgano, no son un documento con la naturaleza de informe o resolución en el sentido administrativo del término, se trataría de opiniones y valoraciones de naturaleza auxiliar o de apoyo a la actividad que, incluso,*

⁵ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

pueden haber sido matizadas o corregidas por otras vías, pudiendo llevar a confusión o equívoco en caso de facilitarse.

En relación a la causa de inadmisión alegada, ha de recordarse que, como indican tanto el interesado como la Administración, la misma ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el [Criterio 6/2015 de 12 de noviembre](#)⁶, aprobado en ejercicio de las competencias legalmente conferidas este organismo por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, y en el que se concluye que *es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Igualmente, en dicho criterio se clarifica que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

*Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que **tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento***

⁶ <https://www.consejodetransparencia.es/ai/Home/Actividad/criterios.html>

de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Estas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

Por su parte, los Tribunales de Justicia también se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión en el siguiente sentido:

- La Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde **no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.** Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado, (...) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, cuya salvaguardia corresponde al CTBG, **siendo el acceso a la información la regla general y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.***

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

-La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018,

*"(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art.18.1.b son los que tienen un **ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados** (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de "información pública". Por consiguiente, **si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.**"*

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2018, razona que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) *sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".(...)* la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, para este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y aunque las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, y deben ser justificadas de manera clara, se considera de aplicación la causa de inadmisión invocada.

A nuestro parecer, este tipo de comunicaciones entre el Ministerio y la empresa adjudicataria del servicio de seguridad en el Aeropuerto de Madrid, sí tienen la naturaleza de internas dado que con carácter general versarán sobre las distintas cuestiones que se susciten con el servicio que se presta. Por ello, entendemos que no resultan relevantes para la rendición de cuentas ni el conocimiento de la toma de decisiones públicas, como exigen nuestros Tribunales para que pueda aplicarse la causa de inadmisión, ni consideramos que tengan relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano.

Entendemos que esta rendición de cuentas quedó cubierta por el procedimiento de contratación que se llevó a cabo en su día, y las comunicaciones que se solicitan, incluso aunque alguna pudiera estar relacionada con la Vicepresidenta del Gobierno de Venezuela, son de ámbito exclusivamente interno, por cuanto, como ya se ha indicado, se corresponden con cuestiones o problemas que surjan por la prestación del servicio contratado.

Por ello, no se deduce a nuestro juicio que pretendan objetivar y valorar aspectos relevantes que han de ser informados, sino que estarán vinculadas a asegurar el adecuado funcionamiento del servicio contratado.

Por tanto, la reclamación ha de ser desestimada en este punto.

6. En segundo lugar, hay que señalar que la solicitud de información versa también sobre los *informes, comunicados públicos o cualquier tipo de soporte documental realizada por AENA en relación al comportamiento del vigilante de seguridad mencionado en el episodio referido y en su caso desmentido oficial de AENA*, y que ha sido denegado por la Administración al considerar que vulneraría la protección de datos de carácter personal.

Argumenta la Administración que *cualquier informe interno realizado por AENA sobre el desempeño laboral de cualquier miembro del personal contendría datos de carácter personal, que no son susceptibles de anonimización, y cuya divulgación podría constituir un perjuicio para el afectado, su entorno y su carrera profesional; con lo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la LTAIPBG, el derecho a la protección de datos del afectado prevalecería sobre el interés público de la divulgación de la información.*

A este respecto, cabe señalar que la relación entre el derecho a la protección de datos personales y el derecho de acceso a la información se regula en el art. 15 de la LTAIBG, cuya redacción es la siguiente:

1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicha afectada hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

2. Con carácter general, y salva que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.

c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.

d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

Este precepto debe analizarse teniendo en cuenta el criterio interpretativo [CI/002/2015](#)⁷, aprobado conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso:

- I. Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD)*
- II. En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento*

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Huorg/Actividad/criterios.html

expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley.

III. Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

IV. Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15 número 3 de la LTAIBG.

7. Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no nos encontramos ante datos especialmente protegidos, ni datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Recordemos que se trata de informes sobre el *comportamiento del vigilante de seguridad*, por lo que, en principio nos llevaría a estar ante el supuesto previsto en el apartado 3 del artículo 15 de la LTAIBG: la previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada.

En este punto, compartimos la apreciación de la Administración relativa a que prevalecería la protección de datos de carácter personal del vigilante de seguridad sobre en el interés público dado que partimos de un hecho muy controvertido, con mucha trascendencia no solo política sino también judicial, sobradamente conocida a través de los medios de comunicación. Como indica la Administración en vía de alegaciones, la cuestión de fondo está siendo investigada por los Tribunales, en concreto *Se encuentra a disposición de la autoridad*

judicial como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020, determinada información sobre los hechos a los que se refiere la solicitud.

Asimismo, también comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la argumentación de la Administración en relación con que *al referirse a los informes relativos a un empleado determinado de la plantilla de la empresa de seguridad, no se puede anonimizar ya que, de base, se sabe que es de una persona concreta de la que trata el informe.*

En consecuencia, la reclamación debe ser desestimada en este punto.

8. Por último, hay que señalar que la solicitud de información versa también sobre *los informes, comunicaciones presentados por la empresa de seguridad ILUNION, en relación a la mencionada visita del Ministro y acompañantes*, y que la Administración ha denegado al considerar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 d) que dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: La seguridad pública.*

Argumenta la Administración que *cualquier informe de seguridad que pudiera haber sido emitido por la empresa de seguridad, ha de mencionarse que podría contener información sobre las instalaciones aeroportuarias, vías de acceso, localización de las cámaras, etc. Esta información es sensible para la seguridad de la infraestructura y no puede hacerse pública.*

Analizando los citados argumentos, debe en primer lugar recordarse que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el Criterio Interpretativo CI/002/2015^B, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

^B https://www.consejodelatransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática; antes al contrario **deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable**. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

*Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la **circunstancia del caso concreto** y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)."*

Asimismo, deben tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites, entre los que destacan los siguientes:

Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015⁹: "(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad". "La ley consagra la **prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla**, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...).

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que "**Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo**"

Sentencia nº 46/2019, de 22 de junio de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016¹⁰: "El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ot_Home/Actividad/Requisos_jurisprudencia/Requisos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

¹⁰ http://www.consejodetransparencia.es/ot_Home/Actividad/Requisos_jurisprudencia/Requisos_AGE/2016/00_Mitobone_1.html

naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. "

Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016¹¹. "La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)".

Y finalmente, por su importancia en la interpretación de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG, debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017¹², que se pronuncia en los siguientes términos: "*Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información **obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1"(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. (...) "***

9. Teniendo en cuenta lo anterior, debemos recordar que la norma general establecida en la LTAIBG es la de proporcionar la información, siendo los límites la excepción y que, como tal, deben ser debidamente justificados por quien los invoca.

Partiendo, como indica la Administración, que los informes solicitados, dado que son informes de la empresa que presta el servicio de seguridad al Aeropuerto de Madrid, es lógico que contengan "*información sensible que pudiera contener referida a cámaras de seguridad, vías de acceso [...], instalaciones aeroportuarias [...]*", que, *se considera que es contenido esencial de un informe sobre seguridad de una infraestructura (por ejemplo: datos de*

¹¹ http://www.consejodetransparencia.es/Files/Actividad/Recursos_Jurisprudencia/Recursos_AGE/2017/17_Madrid_1_Sent1_11cm1.htm
¹² http://www.consejodetransparencia.es/Files/Actividad/Recursos_Jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.htm

ubicación de las cámaras, rutas de acceso, colocación del personal de seguridad, bloqueo y desbloqueo de puertas, etc.), y, por tanto, pueda verse perjudicada la seguridad pública.

En palabras del Ministerio cualquier informe de seguridad emitido por la empresa de seguridad, ya sea de la seguridad global de la infraestructura o de un caso concreto que requiriese de un tratamiento especial, contiene información de seguridad de una infraestructura sensible como es un aeropuerto de interés general.

Entendemos, que en este caso, como exigen nuestros Tribunales, el perjuicio es concreto, definido y evaluable, y, ello sin entrar a valorar lo que añade la Administración en vía de reclamación, relativo a que *alguna de la información solicitada procediera de las cámaras de seguridad del aeropuerto.*

A este respecto – acceso a grabaciones del recorrido efectuado por la vicepresidenta durante su estancia en el aeropuerto y el tránsito realizado en el mismo y de las existentes en las estancias donde permaneció la vicepresidenta hasta su embarque para abandonar la Unión Europea- ya se ha pronunciado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente de reclamación R/271/2020, instado por la misma interesada, y en el que se concluyó lo siguiente:

*Aplicado este criterio al caso que nos ocupa, ha de ponerse de manifiesto que se ha de partir de la afirmación que realiza la Administración, en cuanto a que la totalidad de las grabaciones de las imágenes de las cámaras de seguridad **se encuentra a disposición de la autoridad judicial** como parte de las Diligencias Previas núm. 341/2020.*

A este respecto, cabe señalar que aunque la Administración no da más datos al respecto, los distintos medios de comunicación informaron en su día que el Juzgado de Instrucción nº 7 (que estaba de Guardia) de Madrid dictó un auto por el que acordó requerir a AENA o a las autoridades competentes del aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas que conservaran las imágenes grabadas a través del circuito de videovigilancia del aeropuerto en la madrugada del 20 de enero de 2020.

Situación, que por las informaciones publicadas es en la que parecen seguir las citadas imágenes, dado que El titular del Juzgado de Instrucción número 31 de Madrid (en el que se siguen la Diligencia previas mencionadas) no ha solicitado por ahora las grabaciones de la reunión entre el ministro de Transportes, José Luis Ábalos, y la vicepresidenta venezolana, Delcy Rodríguez .

En consecuencia, aunque las imágenes no se hubieran incorporado todavía como prueba a las Diligencias Previas de investigación que sobre el caso está llevando a cabo el Juzgado de Instrucción nº 31 de Madrid, y se encuentren a su disposición, entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que, no obstante, sería de aplicación el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que determina que la información contenida en diligencias previas tiene carácter reservado, prohibiendo su divulgación, como alega la Administración.

Asimismo, cabe señalar que, dados los hechos que están siendo investigados, comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno los argumentos esgrimidos por la Administración - el test del daño y el del interés público-, y como indica:

-Debe tenerse en cuenta que las diligencias previas abiertas forman parte de unas actuaciones en el orden jurisdiccional penal, por lo que, deben quedar reforzados los derechos derivados del derecho a tutela judicial efectiva garantizados en el artículo 24 de la Constitución Española, y en particular los derechos de defensa y de presunción de inocencia.

-En este caso, es público y notoria, que facilitar la información podría ocasionar, de hacerse pública, un juicio mediático paralelo previo a la decisión judicial sobre el caso que podría causar un grave perjuicio a una de las partes y dificultar su defensa. Este perjuicio podría incluso extenderse más allá de un fallo exculpatorio.

Por todo ello, hay que concluir que a juicio de este Consejo de Transparencia y buen Gobierno facilitar las imágenes solicitadas supondría un perjuicio real, que no hipotético, fundamentalmente para La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, no existiendo un interés superior que justifique el acceso a las mismas.

En consecuencia, por todos los argumentos que se recogen en los apartados precedentes, la reclamación debe ser desestimada también en este punto. No considerándose necesario entrar a valorar el resto de límites alegados en vía de reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 25 de junio

de 2020, contra la resolución de 22 de junio de 2020 del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹³, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹⁴.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁵.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&n=20181206&tn=1#a9>